Comisión de Presupuestos integrada con la de Hacienda

Carpetas Nos. 1973 y 1974 de 2012

Versión Taquigráfica N° 1391 de 2012

ESTATUTO DEL FUNCIONARIO DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL

Establecimiento

Versión taquigráfica de la reunión realizada el día 20 de noviembre de 2012

(Sin corregir)

PRESIDEN:	Señores Representantes Alfredo Asti, Presidente y Ricardo Berois Quinteros, Vicepresidente.
MIEMBROS:	Señores Representantes Carlos Gamou, Aníbal Gloodtdofsky, Doreen Javier Ibarra y Yerú Pardiñas.
INTEGRANTES:	Señores Representantes Gustavo Bernini, Irene Caballero, Oscar Groba, Gonzalo Mujica, Ruben Núñez, Susana Pereyra, Ana Lía Piñeyrúa, Pablo Pérez González, Iván Posada y Alejandro Sánchez.
DELEGADOS DE SECTOR:	Señores Representantes Pablo D. Abdala, Luis Puig y Horacio Yanes.
ASISTE:	Señor Senador Jorge Gandini.
INVITADOS:	Señor Secretario de la Presidencia de la República, doctor Homero Guerrero; por la Oficina Nacional del Servicio Civil, escribano Julio Martínez, Director; doctora Elena Tejera, Subdirectora; contador Ramiro Bello, Director de Diseño Institucional y Gestión Organizacional y doctora Laura Bajac, asesora; por la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, doctor Gerardo Siri, Coordinador General.

SEÑOR PRESIDENTE (Asti).- Habiendo número, está abierta la reunión.

Damos la bienvenida al doctor Homero Guerrero, Secretario de la Presidencia de la República; al escribano Julio Martínez, Director de la Oficina Nacional del Servicio Civil; a la doctora Elena Tejera, Subdirectora de la Oficina Nacional del Servicio Civil; a la doctora Laura Bajac y al contador Ramiro Bello, asesores, y al doctor Gerardo Siri, Coordinador General de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto.

Esta Comisión integrada tiene a consideración dos proyectos que nos enviara el Poder Ejecutivo: "Estatuto del funcionario de la Administración Central. (Establecimiento)" y "Vínculos contractuales con la Administración Central. (Se regulan las condiciones de trabajo de determinadas personas)".

Conforme a lo acordado, comenzamos el análisis de estos dos proyectos con la presentación por parte del Poder Ejecutivo, proponente de ambos.

SEÑOR GUERRERO.- Buenos días y muchas gracias.

Ustedes saben que, a partir de 2010, el Poder Ejecutivo se planteó trabajar en el fortalecimiento institucional del Estado. En función de eso, entendimos que lo primero que teníamos que analizar era el funcionamiento de la Administración Central, en el entendido de que allí es donde se fijan, en mayor medida, las políticas públicas, sin perjuicio de que posteriormente vamos a estudiar otros organismos

Nos planteamos simplificar los vínculos laborales en la Administración Central, el ingreso democrático al Estado -lo que se conoce como ventanilla única: "Uruguay Concursa"-, la revisión y el fortalecimiento del diseño institucional, es decir, las reestructuras organizativas, un nuevo Estatuto y un modelo de carrera administrativa para la Administración Central, con el fin de optimizar el diseño y las políticas públicas.

Esto no empieza aquí, como saben, ya que han trabajado con nosotros desde marzo de 2010. Los primeros indicios de esta reforma que estamos impulsando se vieron reflejados en la Ley de Presupuesto sancionada a fines de 2010, que tiene un capítulo que hace referencia a los funcionarios. En esa instancia se empezó con la simplificación de los vínculos laborales de la Administración Central, la transición de los vínculos vigentes en aquel momento a los nuevos creados por la ley y la creación en el ámbito de la Oficina Nacional del Servicio Civil del Sistema de Reclutamiento y Selección de Recursos Humanos, lo que yo mencionaba como "Uruguay Concursa".

También se modificó la modalidad de ingreso a la Administración Central. El artículo 50 de aquella Ley de Presupuesto creó un sistema de provisoriato por contrato que es por dieciocho meses. Se adecuó el régimen de ascensos, haciendo un sistema mucho más competitivo y abierto.

Por otra parte, comenzamos un proceso de revisión y fortalecimiento de los Incisos de la Administración Central, que llamamos "pilotos". Estudiamos cuatro Ministerios y los estamos analizando como ejemplos de reestructura. Ya tenemos previstos cuatro más, en lo que estamos trabajando intensamente.

En ese contexto, enviamos estos dos proyectos de ley al Parlamento. Uno regula el Estatuto del funcionario público de la Administración Central con una nueva carrera y otro, los vínculos contractuales con la Administración Central. Este último no refiere a los funcionarios públicos sino a otro tipo de contratos.

Esto llevó un largo proceso en el marco de la ley sobre negociación colectiva con el PIT- CNT y COFE. Comenzamos este proceso de negociación sobre el Estatuto allá por junio de 2011, cuando la Oficina Nacional del Servicio Civil hizo una presentación de la estructura, del esqueleto de la nueva carrera. Sobre noviembre o diciembre del mismo año, empezó de forma más periódica la negociación. Se labra una cantidad de actas. Se celebran más o menos veinticinco reuniones con el sindicato de los funcionarios públicos. Después llegamos a este proyecto que ustedes tienen arriba de la mesa.

En esas negociaciones explicamos que hay una cantidad de vínculos que son los de la carrera administrativa, no son los del funcionario de la Administración Central que están regulados por distintos tipos de contratos y que nosotros simplificamos, sino que estaban regulados por decreto. Nosotros consideramos que esto debe tener resorte legislativo y, por eso, presentamos un proyecto de ley.

En definitiva, necesitamos que el Parlamento vote estos proyectos en el marco de la modernización del Estado y los procesos de fortalecimiento de la Administración Central. Este es el porqué político de la presentación de estos proyectos de ley. Voy a solicitar la palabra para el escribano Julio Martínez, Director de la Oficina Nacional del Servicio Civil, para que entre en detalles sobre el proyecto en sí. Vamos a hacer una presentación técnica y luego contestaremos las preguntas que los miembros de la Comisión deseen formular.

SEÑOR MARTÍNEZ.- Atendiendo la convocatoria efectuada por la Comisión, quisiéramos realizar la siguiente presentación, intentando aclarar algunos conceptos que hacen a los proyectos que tienen a estudio.

Vamos a dividir la presentación en dos partes, haciendo hincapié, sobre todo, en el proyecto que refiere al Estatuto de los funcionarios públicos, poniendo el acento en la carrera administrativa.

En definitiva, vamos a exponer sintéticamente las características del proyecto y los elementos más notorios que posee y, por otro lado, analizaremos la carrera administrativa y el sistema de remuneración como dos elementos clave para entender el nuevo sistema que se pretende implantar.

Como forma de ubicarnos en el tiempo, debemos recordar que el estatuto vigente data del año 1943. Ha sufrido permanentes modificaciones, principalmente en las leyes de Presupuesto y de Rendición de Cuentas, que se han tratado de recoger en el texto ordenado sobre funcionarios públicos, el Tofup, que se va actualizando permanentemente como forma de tener en un único texto el conjunto de disposiciones que tratan sobre la materia. Un estatuto que tiene prácticamente setenta años y la existencia de normas que se van modificando permanentemente o de nuevas interpretaciones, han supuesto que en muchas oportunidades se legislara de manera diferente ante situaciones que pueden llegar a ser similares. Es decir que ha habido una clara fragmentación en materia normativa, al no recogerse en un solo cuerpo todas las disposiciones. Si analizáramos todas las leyes de Presupuesto y de Rendición de Cuentas de los últimos veinte años, encontraríamos un montón de disposiciones de esta naturaleza.

Por lo tanto, el Poder Ejecutivo ha pretendido dar una mirada global, transversal y única a toda la administración central y exponer criterios comunes, comenzando con un proceso gradual de disminución de inequidades o diferencias que se han dado en el transcurso del tiempo por la fragmentación a la que aludía.

Se busca dotar a la Administración Central de los instrumentos necesarios, adecuados y modernos para que sea más ágil y dinámica y que pueda adaptarse a los cambios permanentes, transformarse y cumplir más eficientemente con las líneas estratégicas que el Gobierno se traza, es decir, la posibilidad de transformación y adecuación en función de los intereses de la sociedad en su conjunto.

Una precisión importante plasmada en el proyecto es que se ha tratado de mantener el equilibrio necesario entre la necesidad de adecuación y transformación de nuestra Administración Central y las garantías que deben tener los funcionarios y quienes se desempeñan en la Administración. Sin embargo, esto no lo debemos ver como un único instrumento en sí -en realidad, dos proyectos de ley- sino que se enmarca en un proceso que se ve en especial a partir de la Ley de Presupuesto N° 18.719, que crea varios instrumentos que se complementan con la disposiciones a estudio en el proyecto.

En la imagen que se proyecta, podemos ver la estructura del proyecto de ley, que trata de seguir a rajatabla lo que dispone el artículo 61 de la Constitución de la República, que dice: "Para los funcionarios de carrera, el Estatuto del Funcionario establecerá las condiciones de ingreso a la Administración, reglamentará el derecho a la permanencia en el cargo, al ascenso, al descanso semanal y al régimen de licencia anual y por enfermedad; las condiciones de la suspensión o del traslado; sus obligaciones funcionales y los recursos administrativos contra las resoluciones que los afecten". En definitiva, la estructura orgánica de cómo está presentado el proyecto de ley obedece a lo que establece la Carta Magna.

En cuanto a los principios fundamentales y valores organizacionales, por la concepción en que nos posiciona el estatuto, únicamente vamos a mencionar los más representativos. Por ejemplo, podemos poner énfasis en la meritocracia o en la igualdad de oportunidades en el acceso a cumplir funciones en la Administración. En el artículo 127 de la Ley de Presupuesto se incorpora el literal O) a la Ley Orgánica de Servicio Civil, Ley N° 15.757, imponiéndole instrumentar y administrar el sistema de reclutamiento y selección de recursos humanos en el ámbito de la Administración Central, lo que se conoce como Uruguay Concursa, respecto a cuya actividad, en oportunidad de la Rendición de Cuentas, dio explicaciones el doctor Ariel Sánchez, quien mostrara los números de los distintos concursos que se han realizado.

A su vez, la Administración tiene la potestad de ajustar sus servicios de tal forma de hacerlos más eficientes, en el marco de las reestructuras que se están llevando adelante así como las que se van a seguir desarrollando -como lo señaló el doctor Guerrero- en otros cuatro Ministerios. A lo que apunta el Poder Ejecutivo es a dotar a las organizaciones de una mirada común, establecer criterios homogéneos, fijar políticas transversales y adaptarlas a los nuevos desafíos.

Si miramos las últimas leyes de presupuesto o rendiciones de cuenta, veremos que a los incisos se le han asignado nuevas competencias, o se han transformado o fortalecido las que tienen.

Sin embargo, desde el punto de vista formal, las estructuras orgánicas con las que hoy cuenta la Administración tienen muchos años y no se adecuan a la nueva realidad. Quisiera poner un ejemplo, en el Ministerio de Salud Pública, la última estructura formal data del año 2001, y fue aprobada por el Decreto Nº 460/2001, sin perjuicio de que después, en alguna unidad ejecutora en especial, por alguna Rendición de cuentas, se fue modificando, pero parcialmente, sin la mirada integral no solo dentro del inciso sino dentro de la Administración. Esto es lo que pretendemos corregir con la reestructura.

Respecto al ámbito de aplicación, tenemos dos situaciones: por un lado, el Estatuto del Funcionario Público, que rige para los funcionarios presupuestados de la Administración Central, quedando exceptuados los funcionarios diplomáticos, consulares, militares, policiales, magistrados dependientes del ministerio público y fiscal, al disponer de normas propias que los regulan

Por otro lado, tenemos el segundo proyecto de ley que regula las relaciones contractuales de quienes se encuentran bajo el régimen de provisoriato, los contratos temporales de derecho privado y los contratos de administración superior, que más adelante vamos a explicar.

En lo que refiere al ingreso a la Administración Central, no hay mayores innovaciones ya que está regulado por el artículo 50 de la Ley Nº 18.719 con la modificación introducida en su Inciso 7º por el artículo 4º de la Ley Nº 18.996. De tal forma, está previsto un plazo de actuación, de evaluación y, superada la misma, de incorporación al cargo presupuestal.

La instancia de evaluación está conformada por un tribunal integrado por un miembro designado por la Oficina Nacional del Servicio Civil, un supervisor directo del aspirante, un miembro designado por el Director de la Unidad Ejecutora donde se desempeña y un veedor de COFE.

Actualmente, estamos empezando con los procesos de evaluación de los primeros provisoriatos, ya que dentro de poco vencen los primeros plazos de los dieciocho meses, situación que se da, principalmente, en el Ministerio del Interior. En los próximos días, se comienzan a evaluar aproximadamente cuatrocientos cincuenta y siete casos, alrededor de cuatrocientos treinta corresponden al escalafón S, operadores penitenciarios y un poco más de veinte al escalafón C, en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 50 y su Decreto reglamentario Nº 358/2011.

Respecto a las condiciones de trabajo, hay muchos aspectos regulados y haremos hincapié en alguno de ellos. Por ejemplo, el régimen horario de ocho horas diarias y cuarenta semanales para quienes ingresen a partir de la vigencia del estatuto, con el descanso intermedio de treinta minutos. Esto supone que los regímenes de horas efectivamente trabajadas de los actuales funcionarios, se respetan. Seguirán el mismo régimen horario sobre la base de las seis horas diarias y treinta horas semanales.

A su vez, por evidentes razones de servicio, el Poder Ejecutivo tiene la potestad de autorizar regímenes especiales de trabajo debido a los horarios. Aquí hay que tener presente la multiplicidad de tareas que desarrolla la Administración Central, muchas veces, de distinta naturaleza. Tendemos a pensar siempre en las funciones meramente administrativas, pero la Administración Central desarrolla un montón de tareas de distinta índole que hacen indispensable que tengamos una vía de escape al régimen general. Esa excepción está dada por la propia especificidad de la tarea a desarrollar. En la misma línea, el proyecto a estudio prevé el régimen de descanso semanal, el sistema de compensaciones de aquellas horas que excedan la jornada ordinaria de trabajo, se regula el horario nocturno, el régimen de trabajo para los días feriados no laborales pagos, laborales, y semana de turismo, así como aquellos casos en los que corresponda la reducción de la jornada laboral, por ejemplo, en casos de enfermedad, lactancia y adopción.

En cuanto a las licencias, lo que se hace es recoger en este único cuerpo normativo la totalidad de las licencias que se encuentran hoy dispersas en diferentes normas. Sin perjuicio de ello, hay algunas novedades dentro de las licencias especiales, por ejemplo, las que se otorgan en caso de realización de exámenes prostáticos, por unión libre reconocida judicialmente, por violencia doméstica así como la extensión del período de la misma en caso de nacimientos múltiples, a pretérmino o con alguna discapacidad.

Por último, pasamos a la responsabilidad disciplinaria, parte indisoluble del Estatuto, tal como lo aclarábamos cuando leíamos el artículo 61 de la Constitución, reconociendo que posee el carácter de irrenunciable. No se trata de un derecho de la Administración sino de un deber. De allí, por ejemplo, la

obligación de denunciar aquellas situaciones presuntamente irregulares y de disponer la instrucción correspondiente por medio del jerarca, una vez tomado conocimiento de los hechos que den mérito a ello.

En cuanto a los principios generales, se adoptan los ya estudiados por la doctrina clásica, por ejemplo, la proporcionalidad entre la falta cometida y la sanción, la presunción de inocencia, obviamente, el debido proceso, el principio de "Non bis in idem", es decir, nadie puede ser sancionado dos veces por la misma conducta y la reserva de las actuaciones. Otro punto importante a destacar es que se regula específicamente respecto a la posibilidad de acceso al expediente tanto del sumariado como de su abogado patrocinante. Esto, que puede parecer redundante, se puso específicamente porque en algunas partes de la Administración, en algunas etapas de dicho proceso, ha habido restricciones para que el sumariado o su abogado accedan al expediente. Quisimos ponerlo específicamente para evitar esa situación y otorgar las mayores garantías.

Al final de la dispositiva, se define el concepto de "falta" y se las clasifica en leves, graves y muy graves, en atención a la valoración de una serie de circunstancias, y ello tiene un correlato directo con las consecuencias de haber cometido dichas faltas. En el artículo 77 del proyecto se establece una graduación de las sanciones a aplicar.

Con respecto a la desvinculación del funcionario, se determinan las causales de cese o extinción de la relación funcional, encontrándose las ya recogidas por el derecho en la especie. La novedad pasa por incorporar al orden legal las definiciones de ineptitud, omisión o delito, que no voy a explicar debido a su extensión, pero figuran en el texto. Después tendremos oportunidad de hablar sobre el tema.

Por último, el proyecto contempla un procedimiento disciplinario abreviado. Para el Poder Ejecutivo, es una herramienta importante que otorga a la Administración la posibilidad de mayor inmediatez al decidir correctivos en frecuencias temporales mucho menores ante incumplimientos o inconductas menores, obviamente, otorgando vista de las actuaciones al funcionario, oportunidad en que podrá articular su defensa. Con esto se busca una mayor inmediatez y agilidad en la toma de decisiones en este tipo de procesos y una relación en el tiempo entre la falta cometida y la sanción. Hoy ocurre que muchas de estas faltas menores no son efectivamente sancionadas por lo largo del procedimiento sumarial. Entonces, queremos una herramienta que permita a la Administración realizar algunos correctivos con inmediatez, sin dejar de otorgar las debidas garantías al funcionario. Obviamente, si las faltas fueran de tal naturaleza que pudieran suponer una sanción mayor que diez días, corresponde hacer un sumario.

En términos generales, esto sería lo que hace al proyecto.

El contador Bello se referirá a los aspectos centrales, que tienen que ver con la carrera administrativa y con el sistema de remuneraciones.

SEÑOR BELLO.- Antes de entrar en la especificidad de las características del sistema ocupacional y retributivo que forma la estructura de la nueva carrera administrativa, quisiera destacar que el fortalecimiento institucional tanto a través de las estructuras organizativas como de los instrumentos de gestión de los recursos humanos es un facilitador para ese proceso de modernización.

Como se expresó anteriormente, debimos encontrar mecanismos que, por un lado, flexibilizaran, en el sentido de dar a la Administración Central la posibilidad de utilizar al máximo los talentos humanos que tiene, que son muchos, y, por otro, diera las garantías a las personas de que serían consideradas, fundamentalmente, por esos talentos.

Cabe señalar que acá no comienza la historia, sino que hay experiencias anteriores realizadas en el país en torno a sistemas ocupacionales y retributivos, y también se analizaron experiencias internacionales en materia de sistemas ocupacionales. El tema relativo a grupos ocupacionales ya está referido, inclusive, en normas anteriores, y es un sistema de administración, fundamentalmente de esa gestión humana, que permite saber qué hace cada uno en su lugar y para qué tiene potencialidades, a fin de que la Administración las pueda usar en beneficio de aquel que es su rol principal y el objeto de todo, que es el servicio público, al ciudadano. Ese es el objetivo central que inspiró esto.

Partiendo de esa base, con los antecedentes de la Ley N° 15.809, que es la que ha regulado el sistema de carrera hasta el presente -con algunas modificaciones que iremos señalando-, y sobre la base de algunos estudios realizados en los últimos cinco años que han llevado a descubrir las debilidades del sistema vigente,

sobre todo de su aplicación, se trató de construir un sistema flexible, centralizado, que permitiera ese aprovechamiento y que fuera simple a la hora de que las personas pudieran saber que tienen posibilidades de hacer carrera dentro de la Administración en función de sus talentos y no están encorsetados por normas rígidas. También tuvimos en cuenta la experiencia de la Ley N° 18.172, que estableció el SIRO. Este sistema, que también es un sistema integrado de retribuciones y ocupaciones, es una prolongación del SIRO. Cuando el SIRO se instituye, se regulan algunos aspectos que debían ser corregidos y, a partir de ello, se trabajó para construir este nuevo sistema.

Quiero decir también que el diagnóstico que hemos hecho nos ha dado como resultado que si bien las políticas en general son comunes, han sido interpretadas y aplicadas reiteradamente en cada Unidad Ejecutora de cada Inciso con criterios diferentes, y esto ha generado una disparidad en la consideración de las tareas a nivel de toda la Administración Central que es la clave, es lo que está funcionando. Podríamos poner miles de ejemplos en los que un nivel o grado de determinado cargo en una Unidad Ejecutora es el último operativo, mientras que en otra es el Jefe de la Unidad. A veces, esta disparidad se da dentro de un mismo Inciso. Las inflexibilidades, las formas de gestión de ese sistema, han permitido esa situación.

Entonces, nosotros partimos de ese diagnóstico. Tratamos de equilibrar la tradición del sistema uruguayo con aquellos elementos que podían ser tomados de la administración del sistema ocupacional a nivel internacional y quisimos construir un instrumento que permitiera a la Administración potenciar las capacidades de las personas, donde las hay y muchas.

En principio, voy a hablar de la estructura del sistema. Después hablaré de cómo se produce la movilidad.

El sistema se pensó como centralizado. Esto quiere decir que la administración es central. Precisamente, hace un rato se hablaba de la Oficina Nacional del Servicio Civil como el eje, en función de su especificidad en materia de recursos humanos y como administradora. La centralización en la administración permitiría que las políticas de aplicación del sistema fueran homogéneas a toda la Administración Central, pensando que las personas que entran a trabajar a la Administración están al servicio de la Administración Central y no de un lugar en particular, de una Unidad Ejecutora o de una unidad organizativa dentro de una Unidad Ejecutora; son funcionarios de la Administración y podrán ser aprovechados donde se los precise en función de sus capacidades, siempre con el centro en la acción sobre el ciudadano. Entonces, sería centralizado en ese sentido.

Integral significa aplicable a toda la Administración Central. Bien se dijo que la intención es empezar por la Administración Central porque es la que, en función de sus roles, define, promueve, regula, establece las políticas y las normas para el funcionamiento del aparato burocrático del Estado. Esta acción que es central, es fundamental para desarrollar adecuadamente las políticas a llevar adelante, cualquiera sea el Gobierno, porque de la Administración Central parte el diseño y la regulación de políticas. En ese sentido, es un sistema integral aplicable a toda la Administración.

Flexible, en la medida que permite a la Administración el aprovechamiento de los talentos, de las capacidades de las personas, con la garantía de que será siempre en función de sus especialidades, de sus capacidades, de sus niveles de responsabilidad. Con esa condición, las personas actuarán en los lugares donde la Administración entienda que pueden servir mejor en cada momento y en función de las políticas que se definan.

Simple, en la medida que los distintos sistemas generaban demasiados escalafones y subescalafones. Se trató de simplificar en una estructura de pocos escalafones, con subescalafones y subvaloración.

Otro de los elementos que se consideró como importante fue el de la conducción. La conducción asociada al cargo operativo o dentro de la línea de la operatividad supo ser un problema en la gestión. De alguna forma las capacidades, las habilidades, las destrezas para conducir personas y para llevar adelante proyectos de gestión son diferentes, y deben ser evaluadas en forma distinta. Por lo tanto, se entendió necesario separar la conducción de los escalafones operativos, como lo veremos en el dibujo de la estructura.

Ordenadores de lo retributivo. Podríamos traer números y más números de lo que significa hoy la distribución retributiva a nivel de toda la Administración Central. Quiero afirmar rotundamente que no existe igual tarea, igual remuneración. Hoy existe todo lo contrario, no solo en personas ubicadas en distintos

Incisos, en distintas Unidades Ejecutoras de un Inciso, sino también en personas ubicadas dentro de una misma Unidad Ejecutora. La disparidad de retribuciones para similares tareas es la norma.

Cuando decimos que el objetivo es ordenador, no es retributivo, no lo hacemos para aumentar la retribución. Todos los recursos que pretendemos aplicar están destinados a ir de a poco -es un tema de larga data y es difícil de solucionar de un día para el otro; su solución también será de larga data-, a llevar a una media las tareas que están remuneradas por debajo de ella. Esto es para ordenar e ir tratando de llegar al concepto de igual tarea, igual remuneración.

Creemos que es importante la valorización del rol de todos los Incisos en la Administración Central. La actuación de los mejores en cada lugar también es importante. La idea es ordenar en lo retributivo y la homogeneidad en conceptos retributivos.

Como decíamos en el tema de la utilización de los recursos humanos, para administrar adecuadamente a las personas se necesitan instrumentos que permitan la movilidad entre dependencias para que las personas puedan ser utilizadas en función de los requerimientos de la Administración y de sus talentos y capacidades.

La estructura del sistema o del modelo está integrada por escalafones, es decir, un grupo de cargos con ocupaciones asignadas con homogeneidad en base al tipo de formación que se requiere para acceder al cargo. Los escalafones están divididos en labores, oficios, administración básica, conocimiento de materias técnicas terciarias, conocimiento de técnicas universitarias y profesionalidad universitaria.

Subescalafones. Dentro de cada escalafón hay determinados niveles de exigencia, tanto en labores como oficios, tanto en lo técnico como en lo profesional.

Los cargos los vamos a definir. Las ocupaciones son las tareas operativas que se asignan al funcionario para ejercer su cargo. La ocupación la da la tarea operativa, y esta puede cambiar. La persona puede cambiar de tarea sin necesidad de concurso sino, simplemente, por una administración de la gestión humana. Hoy se la puede necesitar para hacer determinadas tareas operativas y mañana para otras, pero deben tener el mismo nivel y requerir para su desarrollo las mismas habilidades y destrezas.

Retribuciones. Cuando se evalúa la ubicación de los cargos dentro de distintos niveles, es difícil encontrar diferencias importantes en cuanto a criterios de valoración con relación a los niveles jerárquicos que se deben asignar a un cargo operativo. Se ha tratado de simplificar a cinco niveles, en función de criterios que hacen a la complejidad de las tareas, a la responsabilidad. Estos niveles son adecuados para medir o valorar en forma diferente las tareas que el funcionario debe desarrollar. El agregar niveles no implicará un cambio importante en las tareas de la persona. Por otro lado, desde el punto de vista de la administración humana, no hay cargos que puedan definirse con criterios que diferencien un nivel del otro. Por eso decimos que los niveles que se han encontrado como equilibrio para marcar dentro de cada uno de los subescalafones han sido cinco. Son cinco niveles de complejidad, de responsabilidad, de exigencia de conocimientos y pericia e, inclusive, en los niveles más altos, de necesidad de aquello que hemos llamado influencia, como esa capacidad de enseñar a los que recién ingresan la historia de la Administración y el conocimiento acumulado, que es base del funcionamiento de las distintas Unidades.

El cargo es una posición jurídica dentro de la unidad organizativa dentro del órgano, a la que corresponde un conjunto de actividades generales asociadas a labores, tareas administrativas o técnicas, oficios o profesiones, y que se ha asignado presupuestalmente a un funcionario. Es decir que habrá cargos como veremos dentro del subescalafón de servicios auxiliares y de los escalafones de oficios, de técnicas terciarias, de técnicas universitarias y de profesionales.

La ocupación son las tareas operativas que se les da al cargo. Después pondremos algún ejemplo en este sentido, cuando hablemos de la valorización de los cargos.

Teniendo clara la estructura del sistema, ¿cómo es la movilidad? La movilidad fundamental está dada por la carrera administrativa, es decir, por la posibilidad de competir para demostrar que se es el mejor y acceder a un cargo de otra posición. El sistema vigente hasta fines de 2010 -hasta la entrada en vigencia de la Ley N° 18.719- funcionaba dentro de un escalafón, de una serie y de una Unidad Ejecutora, lo que hacía que fuera muy cerrado. Es más; en muchos casos ocurría el "uno a uno": ¿qué competencia podía haber, si el único que

podía acceder al cargo era el que estaba por debajo? Esas eran las debilidades que fue generando el sistema por ser cerrado.

Ya con el artículo 49 de la Ley N° 18.719 abrimos una posibilidad de acceso, dentro del Inciso, que ya no opera como un "ascensorcito", sino que es para todos aquellos que cumplan con determinado perfil, con algunas limitaciones que podemos marcar, como el hecho de llevar equis tiempo ocupando el cargo original y, para algún tipo de funciones -sobre todo para la conducción-, cumplir con determinados niveles. Pero, en general, se trata de dar la posibilidad para que todos aquellos que cumplan con el perfil del cargo para el que se llama puedan concursar y demostrar si son los más hábiles para acceder a esa ocupación. Entonces, no solo existe movilidad vertical, sino también horizontal, porque se da la posibilidad de moverse de escalafón a aquellas personas que se han ido desarrollando, capacitando, adquiriendo más conocimientos, más habilidades, más destrezas en otras áreas. Pero no hablamos de que se muevan de escalafón porque alguien "a dedo" diga: "Usted vaya para allá y haga tal cosa: lo reacomodamos", sino porque le damos al funcionario la posibilidad de competir y demostrar que es más hábil para el desempeño de determinada función.

El ascenso a los cargos es a través del concurso de oposición y méritos o méritos y antecedentes. En primer lugar, se evalúan a postulantes del Inciso y en segundo término a los de la Administración Central: esto puede hacerse en una misma convocatoria. Como decía, se exigen tres años en el ejercicio del cargo del que se es titular. Recién en caso de que el llamado resultare desierto, aplicaría el sistema de ingreso y se llamaría a la ciudadanía para concursar por esa vacante.

Ahora bien, existe otra forma de movilidad que nos permite la estructura del sistema. Como hoy existen criterios diferentes en la aplicación de la Ley N° 15.809 tenemos definiciones de cargos muy cerrados en sus denominaciones y otros muy abiertos. El sistema que estamos impulsando implica que la denominación del cargo es muy abierta y está asociada, fundamentalmente, a si es profesional o técnico y al nivel de responsabilidad que involucra. Eso permite que a la función, en la medida de su nivel de responsabilidad, pueda asignarse distintas ocupaciones, es decir, diferentes tareas operativas, sin que ello signifique ninguna transformación, porque la persona sería hábil en ese nivel y con esa especialidad para desarrollar multiplicidad de tareas asociadas a dicho nivel y especialidad. Eso no solo permite la movilidad dentro de la Unidad Ejecutora, sino dentro del propio Inciso en la medida de las necesidades. Inclusive, permite la movilidad dentro de los otros Incisos de la Administración Central en función de sus requerimientos y para llevar adelante sus políticas. Esto no va en desmedro del funcionario; por el contrario permite que finalmente pueda desarrollar sus capacidades en el lugar donde la Administración lo precise, con las garantías que proporciona el hecho de tener un manual ocupacional -que se reglamentará- que va a determinar las distintas ocupaciones que pueden asignarse para cada nivel de cargo dentro de la Administración Central. Dicho manual estará permanentemente actualizado porque la realidad es cambiante, surgen nuevas tareas a desarrollar, nuevas ocupaciones y la modernidad implica eso. Adviértase que tener cargos demasiado rígidos asociados a una ocupación en particular, es una característica que ya hemos sufrido y que le ha dado poca movilidad a la Administración para utilizar sus recursos humanos.

En cuanto a lo que hemos llamado "administración superior", en este trabajo que hemos desarrollado en la Oficina, creemos que es importante que los distintos niveles de conducción de una determinada unidad ejecutora conformen un equipo que debe llevar adelante un proyecto de gestión. Obviamente, las directivas están dadas por los Directores de las Unidades Ejecutoras y, si bien el marco, las políticas, las directrices están dadas, hay que gestionar dicho proyecto desde el punto de vista administrativo; es preciso proponer objetivos a cumplir. Se debe tener en cuenta que en una simplificación que ya es a nivel general en las organizaciones, a lo largo de los años han tendido a tener cada vez menos niveles desde el punto de vista vertical. ¿Por qué? Porque en la medida en que se compartimenta, se divide exageradamente el trabajo, se genera un fenómeno en el que la llegada a la acción directa sobre el ciudadano se aleja cada vez más de las posibilidades de las direcciones políticas. Entonces, esa disminución de la cantidad de niveles, nos parece fundamental.

Hablamos, pues, de tres niveles -no necesariamente deben existir los tres en todos los lugares: sería este número como máximo- que siempre deberían conformar un equipo. Obviamente, el de mayor jerarquía tendrá mayor responsabilidad, pero es evidente que precisa de los otros niveles para cumplir con sus objetivos. A su vez, a todos les debe ir en suerte alcanzar los objetivos del conjunto. Esa es la idea: que estas sean funciones de conducción que se desarrollen en tres niveles, conformando un equipo de proyecto, administrando los recursos de todo tipo que se les asignan -financieros, humanos, materiales, etcétera- para

llevar adelante esa gestión. Luego serán evaluados por ese proyecto de gestión que presentan y que acuerdan con la dirección política de las distintas Unidades Ejecutoras.

Entonces, le llamamos supervisión al Jefe de Departamento, conducción al Director de División y alta conducción al Gerente del Área -que sería el nivel más alto-, lo que lleva a que la línea jerárquica pase de Área, División, Departamento y después los cargos operativos. La designación para las funciones siempre es a través de un concurso de oposición y méritos. Recuerdo que para los cargos operativos podía ser oposición y méritos o méritos y antecedentes; pero, en este caso, siempre es por oposición y méritos.

Debemos tener en cuenta que no solo se evalúan las capacidades de gerenciamiento, sino también la presentación de proyectos de gestión que, por supuesto, deben estar alineados. Por ejemplo, el proyecto de gestión de quien se presenta a un Área deberá estar alineado a las políticas generales; el de quien se presenta a una División de un Área deberá estar alineado con esa Área; el de Departamento con el de División y de Área. Seguramente, en el Tribunal del concurso de División y Departamento estarán los jerarcas de esos lugares para dar su consideración y evaluarán si esas personas están presentando proyectos que puedan ser considerados en la misma línea. Ellos serán evaluados en función de ese proyecto y de las metas que se han comprometido a cumplir. De acuerdo con ello, permanecerán o no en la función.

El concurso se hace, en primer lugar, en el Inciso, luego en la Administración Central y, por último, con toda la ciudadanía. También pueden hacerse en forma simultánea. La idea es que son como sobres diferentes. Primero se evalúan los del Inciso, luego los de la Administración Central y, por último, los de la ciudadanía.

Además de exigirse tres años en el cargo, también se requiere un nivel tres de cargo operativo o superior. Se suscribe el compromiso de gestión y en el caso de alta conducción se exige dedicación exclusiva.

Ahora veremos unas gráficas que muestran cómo vamos evolucionando hacia el sistema propuesto.

La Ley Nº 15.809 es la que está vigente, establece una serie de escalafones que todos conocemos y no voy a relatar. Por ese sistema los ascensos se producían dentro del mismo escalafón, dentro de la misma Unidad Ejecutora y de la misma serie. De acuerdo con la Unidad Ejecutora de que se trate, las series tienen disparidad de criterios, que en algunos casos son más genéricas y en otros más especiales.

Con la Leyes Nº 18.172 y Nº 18.362 y a través del SIRO se incorporó lo que se denominó alta conducción en los niveles correspondientes a los cargos 17, que podrían ser funciones de grados 18, 19 y 20. Existía disparidad, la escalera permitía ir por un solo lugar y la movilidad entre escalafones implicaba aplicación de normas a veces bastante complejas y, en muchos casos, demasiado discrecionales. Con la Ley Nº 18.719 hemos abierto este panorama y ahora ya no existe esa escalera. Es posible moverse dentro de los escalafones, cualquiera sea la Unidad Ejecutora, mientras sea dentro del Inciso y se cumpla con el perfil.

Otra gran diferencia que queremos marcar es la escala de valoración en la estructura relacional. Es decir, qué relación tiene un cargo de un nivel con respecto al otro. ¿Es de mayor, menor o igual nivel? Después se verá cómo se valora desde el punto de vista monetario, pero primero debe existir una valoración vinculada con la complejidad y tipo de tareas, con la responsabilidad que se le asigna, así como también con la pericia y conocimientos que se requieren.

Hay una escala de valoración por cada uno de los subescalafones, que se valoran en cinco niveles de responsabilidad. Como ya he mencionado, existen varios criterios de valoración. Es un sistema de puntaje, genérico y previo. Cuando está definido que se precisa un cargo en cierto nivel, es porque cumple determinados requisitos de responsabilidad, complejidad de la tarea, necesidad de pericia y habilidades, destrezas, conocimientos, etcétera.

En la estructura relacional del nuevo sistema existen tres escalafones y seis subescalafones. Dentro del escalafón Servicios Auxiliares y Oficios tenemos dos subescalafones: Servicios Auxiliares y Oficios. El Administrativo es el único subescalafón dentro de su escalafón. Dentro de lo que se llama escalafón Técnico Profesional, hemos distinguido tres subescalafones: el que cuenta con conocimiento de técnicas terciarias, pero no llegan a ser técnicos universitarios -existen en gran medida y tienen nivel posterior al secundario- ; los Técnicos Universitarios, y los Profesionales Universitarios. Cada uno tiene su escala de valoración

En las funciones de conducción existen tres niveles: alta conducción -Gerente de Área-, conducción media -Director de División- y Supervisión, que es cumplida por el Jefe de Departamento. De acuerdo con el porte, la jerarquía de la Unidad y las capacidades de liderazgo que se requieran -eso involucra muchas cosas-, se define la valoración dentro de cada uno de los niveles de la función. A cada una de las funciones de conducción, se le pueden asignar tres valores, que también están determinados por criterios. Además de todos los que ya he expuesto, se le suman aspectos que hacen al liderazgo, al tipo de conducción que debe desarrollar y, sobre todo, a quiénes debe conducir. No es lo mismo supervisar tareas repetitivas que tareas complejas. Eso marca diferentes niveles de necesidad, habilidad y destreza en la supervisión.

Ya hemos valorizado y determinado la estructura relacional, cómo se relaciona un cargo con otro, una función con otra, y entre ellos. Hemos hablado de cómo se movilizan, o se pueden movilizar, las distintas personas dentro del esquema, así como las posibilidades que tienen de desarrollar sus talentos y capacidades.

Ahora queda ver los conceptos retributivos.

Me permito decir que, aunque no haya existido un esfuerzo de simplificación conceptual a nivel retributivo, la distorsión de la realidad ha hecho que hoy no solo haya una valorización diferente entre Unidades Ejecutoras y entre Incisos -hoy decía que un C4 en un lado es un operativo y el último operativo en otro lugar es el jefe de la Sección-, sino dentro de la misma Unidad Ejecutora. El diagnóstico de la distribución de la masa salarial hace que veamos inequidades de todo tipo para tareas totalmente similares. Esa es la realidad.

Nos pareció que conceptualmente debía darse un paso y nos preguntamos: ¿qué es lo que se retribuye en relación al cargo y a las funciones que se desarrollan? Antes que nada se retribuye el tipo de tarea que está asociada a la actividad que se desarrolla. Si queremos ir hacia un sistema que trate de equiparar iguales retribuciones a iguales tareas, deberíamos conceptualizar de qué estamos hablando cuando retribuimos a la actividad.

El concepto de cargo nos llevó a decir que hay una retribución principal que es la retribución al cargo. ¿Qué es la retribución al cargo? Valoriza cada nivel de responsabilidad y complejidad que asume y las capacidades generales en relación a conocimientos, habilidades y destrezas que debe poseer el funcionario según se trate de labores en oficios, en administración básica, en técnicas terciarias, en técnicas universitarias o en profesiones. Es decir, lo que debe hacer. Le estamos poniendo precio a lo que debe hacer y a los conocimientos generales que precisa para poder hacer lo que tiene que hacer. Ese es el precio. Estamos hablando de qué debe hacer.

Quiero insistir desde ya con que todas las ocupaciones de un mismo nivel de cargo, todas aquellas que se le pueden asignar a un mismo cargo, valen lo mismo. Vamos a ver cuándo y en qué contados casos es la excepción. Insisto: valoración principal al cargo, que es lo que debe hacer y qué capacidades precisa para hacerlo, y valoración complementaria al tipo de tarea operativa, es decir a la tarea que se le asigna, que en definitiva son todas aquellas tareas que puede hacer ese cargo y todas valorizadas en igual forma a nivel de toda la Administración Central. Si no tuviera tareas operativas, porque puede haber pasado que la persona que ocupa el cargo haya concursado para una función de conducción y haya accedido a esa función, en vez de pagársele la tarea operativa, se le va a pagar la diferencia con la función de conducción, ya que no está haciendo una tarea operativa, sino cumpliendo una función de conducción. Como se puede apreciar, se sustituyen entre sí la retribución a la ocupación y la retribución a las funciones de conducción cuando esta opera.

Quiero aclarar que hay casos excepcionales -esto se trató de descentralizar-, y debemos partir de la base de cómo es hoy. Hoy por hoy en cada Unidad Ejecutora el jerarca puede dar compensaciones especiales y además por ley se dan dichas compensaciones que hacen la distorsión de la que hablábamos hoy. Cuando una determinada ocupación -por eso aparece este término, porque no es al cargo, sino que es genérico- en un lugar o en toda la Administración Central deba valorizarse porque la escasez así lo determina y es crítico que la Administración lo tenga porque si no lo tiene o no lo logra conseguir no puede desarrollar su actividad y en forma coyuntural y revisándola periódicamente deba retribuirse aparte, se retribuirá y se marcará como una partida que es simplemente a los efectos de poder contar con ese recurso en ese momento. Es excepcional y vamos a marcarlo.

En esta imagen se ve en forma gráfica que el cargo valora el subescalafón y el nivel, y que cada cargo tiene asociadas distintas ocupaciones, es decir, tareas operativas que son iguales. Si le pongo precio, tengo por

ejemplo un Administrativo de nivel 3, que cobra $ 16.700 por cargo y que tendrá varias ocupaciones, por ejemplo, administrador documental, gestor de expedientes, de secretaría o de atención al público, que están valorizadas en $ 4.170. Entonces, su salario va a estar dado por $ 16.700 más $ 4.170. Eso sería lo que cobraría.

Quiero marcar la realidad de hoy para que vean gráficamente la distorsión. Obviamente, esto está hecho sobre la masa salarial, porque sería imposible hacerlo funcionario por funcionario. Hoy por hoy en toda la Administración Central el 81% de los conceptos retributivos u objetos del gasto son diferentes y discrecionales. Es decir que de alguna forma son diferentes en toda la Administración Central. Lo único que es igual en toda la Administración Central es el sueldo de grado que representa solo el 19% de la masa salarial. O sea que hoy las partidas asociadas a la discreción son lo que determinan que no exista a igual tarea, igual remuneración.

En el otro gráfico se aprecia que en algunos lados se da más la parte discrecional que en otros. El más parejito es el Ministerio del Interior y no voy a decir quién es el más desparejo.

En cuanto al nuevo sistema, hicimos una proyección suponiendo que en este momento aplicamos el nuevo sistema retributivo con el nuevo sistema de carrera y de valorización. Decíamos que esto es un proceso y no se puede de pique llegar a eliminar la mayor parte de las discrecionalidades. No obstante, queremos mostrar el impacto que se produce con las personas que hoy integran la Administración Central. Como vimos, el cargo y la ocupación son retribuidas de la misma manera en toda la Administración Central. Entonces, las partidas homogéneas serían la suma del 55% más el 14%. En ese sentido, ¿qué es lo que va a quedar diferenciado? Nadie va a disminuir su retribución cuando se aplique esto sino que va a quedar una diferencia a la persona, de todos aquellos que cobran más. También es bueno decir que, en función de los recursos que nos asignó este Parlamento -sabemos que los recursos son escasos-, con una escala que pudimos lograr, vamos a permitir que un 37% de los funcionarios que hoy están debajo de lo que deberían estar cobrando vayan evolucionando hacia un salario por lo menos medio, porque la distorsión es tan grande que en un mismo nivel pueden existir sueldos desorbitantes y sueldos muy bajos, y hay que ir tendiendo a la equiparación salarial.

Desde el punto de vista técnico, estamos comprometidos a encontrar la solución para que esos recursos sean utilizados prioritariamente, a fin de acercar a aquellas personas que están por debajo de esa valoración. Ni qué hablar de los nuevos para los que, como ustedes pueden ver en la pantalla, el 98% de su salario va a ser homogéneo en toda la Administración Central. Ya lo estamos probando; estamos llamando a los provisorios en todos los lugares por el mismo valor. Hemos tenido que luchar contra una cultura en ese sentido. Cuando se realizó el sorteo del listado de aspirantes que llamó la Oficina Nacional del Servicio Civil para conocer quién iba para cada lugar de la nómina general, los que estaban allí nos relataron la emoción de poder entrar a la Administración, de haber demostrado que tenían las capacidades y las destrezas y de saber que iban a ser asignados a cualquier Inciso en función de la necesidad de la Administración.

La proyección que tenemos está basada en la masa salarial, por lo tanto estimamos que solo un 2% va a ser componente estratégico. Realizarán determinadas ocupaciones, en algunos lugares o a nivel de toda la Administración Central, pero se tratará de un mínimo en general; entonces lo homogéneo, en la masa salarial, va a pasar a ser un 98%.

Creo que hay que separar claramente qué es lo que debe hacer la persona y qué capacidades debe tener, de cómo lo hace, es decir si lo hace bien o si lo hace mal, si obtiene o no resultados. Debe estar perfectamente diferenciado desde el punto de vista conceptual. Hasta aquí hablamos de la retribución que está asociada a lo que tiene que hacer, no a cómo lo hace. En este último caso es que aparecen los incentivos, que son el premio a la realización grupal o individual, pero que siempre se traduce en una retribución individual.

En este enfoque -en breve hablaremos de la evaluación del desempeño-, toman importancia los sistemas de evaluación del desempeño de los funcionarios, que estamos estudiando, para poder objetivar los resultados de la gestión y otorgar un premio no solo a aquellos que realizan las tareas, sino a los que las hacen bien y logran los resultados esperados para la Administración y para la ciudadanía, que es lo que importa. Es fundamental dar garantías, pero también diferenciar quiénes lo hacen bien. Los premios deben ser para quienes lo hacen bien

A las condiciones especiales del trabajo están asociados, por ejemplo, el trabajo en altura y el nocturno. Hay un concepto que lo retribuye, dependiendo de la tarea operativa que se deba desarrollar.

Quiero destacar que, obviamente, los casos en que las condiciones de trabajo y los premios están asociados al desempeño son transitorios y tiene que ver con que se cumpla la condición que les da origen, por lo cual son revisables anualmente.

El cargo o la función y ocupación es uniforme para toda la Administración Central y está en el artículo 7º de la Rendición de Cuentas. Habrá una tabla para toda la Administración que dirá cuánto se paga el cargo y cuáles son las ocupaciones, porque están manualizadas, y cuánto se paga.

El criterio para el incentivo es uniforme pero, obviamente, lo van a cobrar los que cumplan con la condición que da origen a hacerlo, es decir que hayan obtenido los resultados esperados.

El componente estratégico, como decíamos, solo aplica a aquellas ocupaciones que se determinen como estratégicas, escasas o que requieran exclusividad, o todas las condiciones a la vez. En todos los casos estamos hablando de definición de criterios en forma centralizada y aplicable en forma homogénea para toda la Administración.

Obviamente, queda el concepto de diferencia personal a la retribución, que está asociado a que vamos a migrar a personas que quizás hoy tienen sueldos mayores a lo que les correspondería por estas nuevas tablas. A nadie se le va a disminuir la retribución, lo que implica que esa parte queda asociada a una diferencia personal de retribución.

Quiero mencionar los conceptos que hacen al sistema de evaluación del desempeño. Por supuesto que serán materia de reglamentación, pero en este proyecto de ley de Estatuto estamos pidiendo que se regulen algunos criterios generales que van en consonancia con todo el sistema. La evaluación del desempeño no solo está asociada a los incentivos económicos, sino también al desarrollo en la carrera funcional, a la formación en general y a la movilidad o permanencia en el ejercicio del cargo, ocupación o función. ¿Qué quiere decir esto? Nosotros hablábamos de que a un mismo cargo podíamos asignar distintas ocupaciones, tareas operativas diferentes, y a veces es necesario brindar formación. Estamos hablando de formación blanda, no dura o rígida para la que se precisan muchos años; estamos hablando de entrenamiento en las nuevas tareas que debe desarrollar. Todo el sistema de evaluación del desempeño y de las necesidades de capacitación debe funcionar para el sistema en general

En cuanto a los principios generales hemos marcado su objetividad, imparcialidad, transparencia, no discriminación, equidad y ecuanimidad, y se propenderá la más amplia participación de los interesados en el procedimiento.

Por último, quiero decir que desde los principios generales del Estatuto hemos tratado de equilibrar todos los instrumentos que construimos para llevarlos adelante: eficiencia para la Administración y garantía para el funcionario de que van a ser considerados sus talentos, sus virtudes y sus capacidades; su capacidad de otorgar a la ciudadanía el servicio que de él nos demanda, porque yo también soy funcionario público. Esa es la intención de este proceso de reforma que hemos iniciado. Sabemos que todos los instrumentos son facilitadores; las organizaciones las hace la gente y a hay que saber premiarla para que desarrolle sus capacidades y destrezas.

SEÑOR MARTÍNEZ.- Luego de esta primera instancia de exposición quedamos a lo que la Comisión disponga en adelante.

SEÑOR PRESIDENTE.- Entonces, damos paso a las preguntas que los legisladores deseen realizar.

SEÑOR ABDALA.- Damos la bienvenida al Secretario de la Presidencia, al Director y a la Subdirectora de la Oficina Nacional del Servicio Civil y a todos los jerarcas de estos organismos aquí presentes.

Hemos escuchado una exhaustiva y larga presentación -que es bienvenida- acerca de este proyecto que estamos analizando. El tema es de enorme vastedad; las consideraciones generales las reservaremos para el momento que corresponda. Me parece bueno aprovechar la ocasión para formular algunas preguntas y

plantear dudas que teníamos antes de esta sesión; además, a partir de la exposición que acaba de formularse hemos incorporado otras.

Antes que nada, quiero decir que hemos escuchado la información y el fundamento del proyecto denominado "Estatuto del Funcionario Público de la Administración Central", pero no hemos escuchado lo relativo al proyecto que dice relación con los vínculos contractuales. Más allá de eso, es muy importante que se nos trasmita -no se nos trasmitió- cómo es la amalgama de ambas iniciativas. Está claro que parten de una definición política que seguramente despertó, y despertará, polémica en cuanto a la definición de funcionario público por la que parece optar la actual Administración. De todas formas, es bueno saber cuáles son las diferencias y semejanzas entre ambos proyectos. Estamos hablando de dos estatutos. Más allá de que la otra iniciativa no se titule como "estatuto", también lo es puesto que consagra derechos, obligaciones, garantías, regímenes de trabajo, condiciones laborales. Si bien hasta ahora solo pudimos hacer una lectura muy general, sería bueno conocer el alcance en uno y otro caso de los aspectos que hacen a las condiciones laborales de los trabajadores.

Específicamente sobre la definición de funcionario público, me asaltan algunas dudas. Por ejemplo, en el segundo inciso del artículo 4º se establece que este estatuto se aplicará: "[...] a los actuales funcionarios de carrera de la Administración Central, independientemente del mecanismo de su designación". Esto parecería indicar que el estatuto no solo regirá para los futuros funcionarios sino para los funcionarios que actualmente componen la Administración central. Aquí me asalta una duda: ¿cómo se hace la interfase entre un sistema y el otro? Hasta ahora todos eran considerados funcionarios públicos con sentido amplio, en la medida en que tuvieran un vínculo con la Administración, independientemente de que fueran contratados o presupuestados. Ahora se establece el criterio de que serán solo los presupuestados. Sin embargo, se acepta que este estatuto se aplicará a los funcionarios de carrera, independientemente de cómo hayan sido designados. ¿Eso qué quiere decir? ¿Que, entonces, reconoceremos el estatuto para los presupuestados y para los que no lo son y están en la carrera administrativa? La definición de funcionario público y este carácter restrictivo que se le intenta imprimir generan dudas conceptuales, pero también con respecto a la aplicación, al aterrizaje, en una realidad compleja, heterogénea, y todos sabemos que bien diversa, como es la de la Administración pública y, en particular, la de la Administración central. Esa sería la primera consulta.

La segunda consulta tiene que ver con el artículo 2º. Si bien puede parecer semántica, no lo es. Aquí se describen una serie de principios que, en general, me parecen todos muy razonables, pero en el quinto numeral se establece una definición que va más allá de los principios. Se establece como presunto principio la adaptabilidad organizacional. Una cosa es hablar de los méritos, de la igualdad de acceso a la función pública, de los deberes de los funcionarios, etcétera, pero aquí se establece una potestad para la Administración. Se dispone: "Adaptabilidad organizacional: es la potestad de la Administración de adaptar las estructuras de cargos y funciones y las condiciones de trabajo para atender las transformaciones tecnológicas y las necesidades de la ciudadanía". ¿Cuál es el límite de esa potestad? Todos sabemos que la Administración puede actuar de manera discrecional, pero obviamente dentro de un marco reglado. Los límites de esa potestad ¿son los establecidos por este estatuto o por el sistema jurídico que rige en general? Se me dirá que va de suyo, pero me parece que este numeral 5º así como está consagrado está trasmitiendo una sensación de amplitud bastante ilimitada. En función de que, en general, el proyecto de estatuto establece una serie de flexibilizaciones muy importantes porque le da potestades a la jerarquía y a la Administración para actuar sobre las funciones, los escalafones y el cumplimiento de la función pública, en ese contexto esta definición del numeral 5º, por lo menos a nosotros, nos genera una serie de dudas importantes.

Por otra parte, se ha establecido como una necesidad que es compartible, la de la capacitación, del perfeccionamiento y la profesionalización en la función. Sin embargo, yo advierto una cierta inconsistencia o, por lo menos, contradicción entre esa definición y la de comisión de servicio del artículo 16, o la combinación de ambos aspectos. En el artículo 16 se establece que la participación en distintas actividades de capacitación y formación podrá tener lugar bajo la modalidad de comisión de servicios, pero después limita esto. Aquí dice: "[...]Las mismas" -las comisiones de servicio cuando estén referidas a estas actividades de capacitación- "no podrán exceder de seis meses" -eso puede ser compartible- "y sólo podrán otorgarse una vez durante el mismo período de gobierno en el caso de exceder del plazo de un mes". Capaz que entendí mal, pero del sentido literal de lo que aquí se dice parece una solución demasiado restrictiva cuando se supone que un objetivo de la Administración y del estatuto es avanzar en la capacitación de los funcionarios.

El tema de los niveles escalafonarios fue largamente debatido en la instancia de la Rendición de Cuentas. Allí se supone que se flexibilizó la propuesta original, que era esta de cinco niveles, llegándose a siete. Ahora volvemos a los cinco niveles. Aclaro que no pretendo adelantar una opinión definitiva sino plantear una duda. Francamente, pretender encorsetar la diversidad y heterogeneidad en que se asienta la Administración pública en cinco niveles, que se suponen serán los mismos en cada uno de los Incisos y en cada una de las reparticiones de la Administración, parece un objetivo bastante ambicioso. Ahí es cuando uno se pregunta en qué medida después las normas no terminan divorciadas de la realidad o, en definitiva, quedando en una expresión voluntarista, que es muy difícil aterrizar o aplicar en la práctica. Mencionamos esto porque tenemos entendido que en este tema no hubo acuerdo con COFE. Si bien hubo negociación -sin duda que la hubo-, sabemos que no hay acuerdo en determinados aspectos del proyecto de ley. Esto lo consideraremos cuando venga COFE, pero tenemos entendido que en uno de los puntos en los que no hubo acuerdo es este y, precisamente, admite la duda que nosotros mencionamos. Me refiero a la disparidad enorme que hoy hay en toda la Administración en materia de escalafones y grados y no solo en la forma de estructurar escalafonariamente la Administración sino en cuanto a las denominaciones de esos grados y escalafones. Menuda tarea implicará la readecuación escalafonaria y la reestructura que habrá que realizar para alcanzar lo que el estatuto establece como solución.

En cuanto a las causales de destitución, allí también advertimos una flexibilización, desde el punto de vista de las garantías laborales, muy severa. La llamada "inamovilidad de los funcionarios públicos", más allá de la opinión que uno tenga al respecto, es de rango constitucional. Esto está establecido en la Constitución de la República en donde se establecen las tres causales: ineptitud, omisión o delito. Eso estará bien o mal, pero es una garantía constitucional que rige y que obviamente tenemos que respetar. La regulación que de esas tres causales se realiza en el artículo correspondiente nos trasmite la sensación de que hay, no digo un intento porque hace referencia a la intención, pero sí, en los hechos, una suerte de finta o de propósito de flexibilizar o licuar la disposición constitucional. ¿Por qué razón? En el caso de la ineptitud, se habla muy subjetivamente de que se configurará en la medida en que haya evaluaciones por desempeño insatisfactorias en dos períodos consecutivos. Me parece que por lo menos es discutible. A su vez, se considerará omisión el incumplimiento de las tareas "en los servicios que sean declarados esenciales por la autoridad competente". Considero que la afirmación es de una vaguedad y una laxitud tales que puede dar lugar a que, en los hechos, esto implique una suerte de derogación de las garantías constitucionales, a partir del ejercicio discrecional de sus competencias por parte de los jerarcas de la Administración.

Tenemos entendido que en este tema tampoco hubo acuerdo con COFE y, por eso, nos parece relevante considerarlo porque, reitero, creo que, en algún sentido, esto puede contribuir a licuar -si se me permite el término- una disposición constitucional que, por algo, el constituyente la introdujo y, más allá de que alguien pueda considerar que es necesario actualizarla, está vigente y, hasta que no cambiemos la Constitución, la tenemos que respetar.

Por último, me ha llamado la atención -reitero que dejo algunos otros temas para mejor oportunidad- el artículo 93, donde aparece una figura para mí hasta ahora desconocida, que es la "desaplicación" de la norma jurídica. Eso es nuevo. Las normas no se aplican o se desaplican. Se supone que si rigen y están vigentes, hay que aplicarlas; si no, hay que derogarlas o modificarlas. Se consagran en el artículo 94 algunas derogaciones; ahora bien, no entiendo muy bien qué se pretende con esto de la "desaplicación". Están vigentes o no. Puede parecer una consulta de carácter formal o de técnica jurídica, pero me parece que no es menor. No sé qué se quiso hacer con esto. ¿Por qué no se avanzó directamente en el camino de la derogación o simplemente se dejó abierto a la interpretación del derecho y a la integración jurídica, y aquellas normas que eventualmente colidieran con esta que se va a aprobar quedarían tácitamente derogadas y las que no, estarían vigentes?

Por ahora nada más. Muchas gracias.

SEÑOR GUERRERO.- Voy a empezar por la última pregunta.

El señor Diputado Abdala habla de la "desaplicación". Debo decir que no es una figura novedosa en el país, porque tiene antecedentes. Puede ser opinable jurídicamente, pero la desaplicación es en función de que hay normas que no podemos derogar porque siguen vigentes para otros organismos. Por tanto, se desaplican para la Administración Central. Por eso, separamos la derogación en algunos aspectos de la desaplicación en otros. Vale decir que hay normas jurídicas que no se van a aplicar para la Administración Central.

El señor Diputado Abdala dice, con razón, que la Constitución hace referencia a la destitución y alude a la omisión, la ineptitud o el delito. Lo que hacemos, simplemente, es definirlo. En este caso, el legislador reglamentaría lo que hizo el constituyente, no en forma taxativa. Entendemos que, con eso, no se hacen limitaciones a los funcionarios, no se violan garantías establecidas en la Constitución. Obviamente, para modificar esa causal de destitución habría que hacer una reforma constitucional. Lo que hacemos es definir las tres causales, pero no en forma taxativa; inclusive, a nuestro modo de ver, es más garantista porque está más definido.

En cuanto a la primera pregunta que realizó el señor Diputado, nosotros mandamos un proyecto con el Estatuto del funcionario público y otro proyecto con la regulación de los contratos que no son de funcionarios públicos por el motivo siguiente. Quienes no son funcionarios públicos están regidos por contratos y, en algunos casos, en el correr de su ejecución nos encontramos con lagunas porque estaban regulados por decreto. Entonces, preferimos establecer bien los derechos y las obligaciones mediante una norma legislativa. Por ejemplo, en el caso del contrato temporal de derecho público, nos encontramos con que había gente que pedía licencia sin goce de sueldo, y eso no estaba regulado. Una interpretación decía que había que asimilar la situación a la del funcionario y otra que no porque se trata de un contrato. Por consiguiente, preferimos por vía legislativa regular ese tipo de vínculos de los funcionarios que no son de carrera y presupuestados.

En cuanto a la pregunta sobre la definición de funcionario público, solicito autorización para que haga uso de la palabra el escribano Martínez.

SEÑOR MARTÍNEZ.- Antes que nada, quiero volver a lo que decía el doctor Guerrero en cuanto a los dos proyectos. En la presentación omitimos una transparencia que tenemos relativa a los regímenes contractuales para dar oportunidad a esta instancia, pero podemos repartir la información a los señores Diputados. Allí se resumen las principales características de los tres contratos. De todos modos, ya se hizo referencia a ello cuando se habló de la administración superior y, en especial, del provisoriato.

El señor Diputado refería al inciso segundo del artículo 4º. Lo primero que tengo para decir es que el Poder Ejecutivo está considerando redefinir el artículo 3º, lo que puede tener incidencia directa en lo que dispone el inciso segundo del artículo 4º. Sin perjuicio de ello, lo que quiso expresar este inciso es que los que hoy son funcionarios públicos serán funcionarios públicos. Lo que pasa es que había que ponerlo así, tal cual estaban las definiciones. Seguramente, con la nueva redacción que está ensayando el Poder Ejecutivo, va a quedar mucho más claro y quedarán salvadas las distintas interpretaciones a que podría dar lugar.

En otro sentido, el señor Diputado hablaba de la armonización de lo que se establece en cuanto a la capacitación en relación con las comisiones de servicio, en lo que refiere a la participación en pasantías, cursos, congresos o simposios. La Administración ha querido mantener un equilibrio entre los efectivos procesos de capacitación, que entendemos muy importantes, y el desarrollo de las tareas dentro del Inciso. La intención es evitar algunos procesos de capacitación abusivos -si se me permite el término- en los que hay consecutivos procesos de capacitación y, después, no hay demasiado tiempo para aplicarlos en las tareas habituales. El Poder Ejecutivo pretende capacitar para el mejor desarrollo de las tareas que tiene el funcionario.

(Ocupa la Presidencia el señor Representante Berois)

——Voy a solicitar al contador Ramiro Bello que explique lo pertinente al numeral 5) del artículo 2º y el tema de los niveles.

SEÑOR BELLO.- En el marco de ese equilibrio que debe existir entre que la Administración pueda realizar la reestructuración de sus servicios en beneficio de la población -que es el objetivo último- y la garantía que debe tener el funcionario de ser respetado en sus habilidades, en sus capacidades y en el nivel de responsabilidad que ha adquirido mediante los sistemas establecidos para el progreso funcional, creímos importante recoger dentro de los principios generales del Estatuto el de la adaptabilidad organizacional.Hemos leído e, inclusive, hemos informado recursos ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo y está en buena parte de la doctrina -y lo voy a decir textual- que el principio es el de la potestad de la administración para realizar reestructuras organizativas en función y al servicio de la ciudadanía en el marco de la legalidad. Es decir que este principio de la adaptabilidad organizacional recoge lo que ya ha establecido en sentencias el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, en cuanto a que la potestad de la Administración no implica solo que el funcionario tiene derechos sino que la Administración

también tiene la potestad porque es su obligación prestar mejor servicio. Eso queda reflejado en estos principios para que quede claro al funcionario que hay determinados principios que lo rigen que tienen que ver con sus derechos pero que también la Administración debe adaptar sus servicios permanentemente porque el objetivo último es prestar un servicio a la población. Es más, Sayagués Laso dice que el derecho adquirido al mantenimiento del estatuto vigente en razón de que los derechos emergentes del régimen estatutario pueden ser modificados en todo momento por una norma de la misma jerarquía que la que le dio origen. De esta forma, está diciendo que si para mejor proveer los servicios, la Administración debe adaptar su organización y su régimen estatutario, puede hacerlo porque no es solo una potestad sino una obligación para gestionar y cumplir con su rol.

SEÑOR ABDALA.- Eso lo comprendo y lo comparto, pero me parece que estamos un poco entrelazando potestades con valores y con principios y eso puede conducir a confusión. Creo que hay que distinguir medios de objetivos. Obviamente, la Administración tiene determinados objetivos que cumplir y para ello cuenta con ciertas potestades pero también es verdad que están regladas y deben ejercerse en el marco de la legalidad.

Mi preocupación pasa por lo siguiente: establecer esa potestad en el marco de una serie de definiciones generales donde con contundencia se dice que no tendrá limitación de especie alguna y que la Administración tiene la potestad de regular, hacer, deshacer, podría ser interpretada como ilimitada, no sometida a parámetros establecidos legalmente. Por supuesto, todos sabemos que en materia de Derecho público rige el principio de especialidad; está bien, pero en mi visión, esta no es la mejor redacción y, sobre todo, me parece que está mal insertada en el proyecto de ley.

SEÑOR BELLO.- En cuanto a los niveles, en el proyecto de Rendición de Cuentas se estableció que podía haber entre cinco y siete niveles. En ese momento, todavía no habíamos cerrado la negociación con COFE y, finalmente, su propuesta vino con siete niveles.

En realidad, el problema no es que haya cinco o siete niveles sino el contenido de los mismos. Se nos pregunta si la diversidad que existe en la Administración calza en esos cinco niveles y en esos escalafones. En realidad, lo que queremos marcar con el cargo -lo dije reiteradamente- no es la especificidad de la tarea operativa que debe desarrollarse, sino que tiene que ver con las capacidades generales que debe tener el funcionario para desarrollar tareas que son de orden general, a las que están asociadas múltiples ocupaciones. Es decir que encontramos en la forma simple un sistema que valoriza cinco niveles reales. Se trata de no seguir poniendo niveles que no se puedan distinguir diferencias de responsabilidad, de capacidad y de pericia entre un nivel y otro. ¿Cuál es la necesidad de nuevos niveles? Esa fue la diferencia que tuvimos y por lo cual seguimos diciendo que es complejo establecer cinco niveles de responsabilidad. Me refiero a nivel operativo, porque la conducción está por fuera; es a nivel operativo. Es más, voy a decir cuál es la realidad: el diagnóstico de los actuales escalafones si uno los mira en cada Unidad Ejecutora de la Administración Central, es que en promedio existen hasta trece grados hábiles y se están usando cinco porque la realidad no marca diferencias; es imposible encontrarlas. No existen los grados 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13 y 14, de diferencias en responsabilidad.

Si bien fuimos abiertos en la discusión a encontrar los argumentos de COFE, cuando vino la propuesta se tradujo en que, los niveles reales de la misma eran tres: el 1, el 4 y el 6; los otros no son de acceso a través de concurso a un nuevo cargo valorizado diferente; es la misma persona cuyo cargo la va moviendo por consideraciones de antigüedad y una calificación mínima.

Como administradores del sistema, nos parece que deberíamos tener la posibilidad de definir claramente los niveles y ya es dificultoso definir cinco niveles de responsabilidad.

SEÑOR ASTI.- Quisiera saber cómo se entrelazan estos dos proyectos -en particular el del estatuto del funcionario público- con las actuales reestructuras de los cuatro planes piloto y los otros cuatro.

(Ocupa la Presidencia en el señor Representante Asti)

SEÑOR BELLO.- Hubiéramos querido empezar hablando de lo que uno pretende en el trabajo diario y que a esta altura ya se hubiera procesado la discusión del estatuto del funcionario y tuviéramos definido, sobre todo, el nuevo sistema de carrera. No haberlo logrado nos está obligando a considerar la estructura de puestos de trabajo de los actuales cuatro planes piloto sobre la base del modelo vigente y no del nuevo sistema de

carrera. Más allá de eso, estamos tratando de facilitar al máximo que cuando se apruebe la normativa estatutaria nos permita rápidamente -en la medida en que puede serlo en la Administración- convertir la estructura de cargos y puestos de trabajo que quede en el nuevo modelo que defina el Parlamento.

Hoy por hoy, estamos terminando las estructuras organizativas por unidad ejecutora de los incisos. Va a haber una visión global para que quede dentro del marco de los criterios generales de los cuatro pilotos que son: Industria, Salud, Mides y Vivienda y estamos considerando qué puestos de trabajo o cargos se precisan para desarrollar esas actividades sobre la base de que ya hay adelantos porque buena parte de los nuevos puestos que se fueron precisando se han ido tomando a través de contratos temporales. O sea que la definición del puesto puede estar, después va el mecanismo de cómo se logra cubrir ese puesto. En principio, estarían definidos los puestos nuevos que podrían desarrollarse.

En cuanto al cronograma, la idea es que podamos tener pronto el decreto antes de fin de año, para ser enviado a la Asamblea General.

Como complemento estamos iniciando la primera fase de los cuatro nuevos pilotos sobre la base de la discusión de la estructura organizativa a nivel de Inciso. Primero hay una visión global del Inciso y después que se define esta, se entra unidad ejecutora por unidad ejecutora de las que quedan definidas, con sus distintos cometidos. Muchos de los cometidos están dados por ley, lo que hay que ver es la impronta de los cambios que pudieran tener en función de las necesidades de los servicios.

SEÑOR BEROIS.- Me surgió una duda respecto al artículo 7º en lo que refiere a acumulación de sueldos y excepciones. La definición de la expresión "otros servicios de naturaleza estatal creados por ley" también me suscita algunas dudas. Incluso, nosotros votamos en el Presupuesto o en la Rendición de cuentas -no me acuerdo-, y luego esta polémica se dio en el Senado, que tomó otra posición que la Cámara de Diputados.

Me parece importante definir qué significa "otros servicios de naturaleza estatal creados por ley", es decir, qué entienden ustedes que no se puede hacer en materia de acumulación de sueldos y excepciones.

SEÑOR MARTÍNEZ.- Sin perjuicio de la posibilidad de mejorar la redacción existente, este artículo extrae casi todos sus elementos de la norma vigente en el Tofup, por lo cual no hay mayor innovación. Es un giro que venía utilizándose y entendimos pertinente utilizar la misma matriz en ese sentido. Si se entiende que es abundante, podrá buscarse una nueva redacción.

SEÑOR PRESIDENTE.- Nos ha solicitado la palabra el hoy Senador Gandini. De acuerdo con el artículo 126 del Reglamento le vamos a pedir la autorización a la Comisión para que pueda hacer uso de la palabra, aunque se refiere a Representantes. Pero como el Representante Gandini es habitual miembro de esta Comisión, seremos flexibles en esa interpretación.

(Apoyados)

SEÑOR GANDINI.- Gracias, señor Presidente.

No pude con mi condición. He sido convocado al Senado y no he estado en la Cámara de Diputados pero quisiera aprovechar la ocasión para hacer algunas preguntas que hacen al objeto central de este primer proyecto de ley.

La combinación de los artículos 1º y 3º, por definición y por descarte, establece quiénes son los destinatarios que quedan abarcados por este proyecto de ley. Parecería que son aquellos funcionarios presupuestados dependientes de la Administración Central que no están en el escalafón militar, policial ni diplomático.

En primer lugar, me gustaría saber a cuántos funcionarios involucra este proyecto de ley. Tengo entendido que a unos dieciséis o diecisiete mil; me cuesta sacarlo de los datos que tengo porque hay funcionarios de esos Ministerios que no revisten en esos escalafones y, por lo tanto, hay que afinar el lápiz. Tengo la impresión de que son unos diecisiete mil de los doscientos sesenta y cuatro mil vínculos laborales aquellos que quedan comprendidos bajo esta definición.

En segundo término, me da la impresión de que se confunde el género con la especie, es decir, se define funcionario público por la especie de presupuestados. Porque si no son funcionarios públicos todos los

demás, ¿qué son? ¿Qué somos nosotros? ¿Qué soy yo?

El artículo 3º define quién es funcionario público; no estamos incluidos allí los que para mí creo que somos funcionarios públicos de carácter electivo o los que ocupan cargos políticos; no lo son los contratados, becarios, pasantes, ni los que están en la condición hoy día de provisoriato.

El régimen uruguayo distingue dos calidades de relaciones laborales de dependencia: públicos y privados. Una tercera es la de los trabajadores independientes, pero de trabajadores dependientes distingue dos, repito, públicos y privados. Los que no son públicos, según la definición del artículo 3º, ¿son privados? La Oficina Nacional del Servicio Civil cuando nos informa en cada ley de Presupuesto sobre los vínculos laborales distingue entre funcionarios públicos y no públicos y está bien esa definición para englobar dentro de los no públicos a todos los que no son presupuestados. Pero en realidad, es una distinción meramente estadística.

Jurídicamente, los que no son públicos según esta definición ¿qué son? ¿Privados? Porque llamativamente no son públicos, pero se rigen bajo el derecho público. Todos los que no son públicos, pero tienen una relación de dependencia con el Estado, trabajan para él, se rigen bajo sus normas disciplinarias, están contratados por él, por él responde ante los órganos previsionales el Estado como su empleador, se rigen bajo el derecho público y, por lo tanto, tienen esa normativa, pero no serían funcionarios públicos.

Me pregunto cómo quedaría a partir de la vigencia de esta ley nuestro Código Penal que refiere, en muchos casos, a la calidad de funcionarios públicos tanto para tipificar delitos como para tipificar agravantes de otros delitos.

Por ejemplo, un artículo típico de nuestro Código Penal, el artículo 153 lo define y señala: "El funcionario público que se apropiare del dinero o las cosas muebles de que estuvieren en posesión por razón de su cargo pertenecientes al Estado o a los particulares (...)". Quiere decir que peculado es un delito que solo puede cometer un funcionario público, no lo puede cometer un empleado que tiene otra relación. Por lo tanto, si un legislador, un Ministro, un cargo de particular confianza, un contratado, un becario, un pasante, se apropiare del dinero o las cosas muebles que estuvieren en posesión por razón de su cargo, ¿no cometería peculado? Porque hoy lo comete. Actualmente, en la concepción de funcionario público basta con que tenga una relación de dependencia con el Estado, es decir, que sea un pasante y si se apropie del dinero o cosas muebles que estén bajo su posesión para que cometa el delito de peculado. Sin embargo, la definición del artículo 3º que está redactada bajo ese título, "Definición", dice que es funcionario público. Después, creo que el artículo 95 deroga todo lo que se oponga contra esto. O sea que a partir de ahora es funcionario público, quien habiendo sido seleccionado por concurso de oposición y mérito, es decir, estrecha la definición y la hace coincidir con la especie. Para esta norma es funcionario público el presupuestado, o sea, el funcionario de carrera presupuestado; no lo es el electivo, el de particular confianza, el contratado, el que no pasó el provisoriato, el becario, el pasante.

Entonces, me pregunto cómo se armoniza esto con otra legislación vigente. No va a derogar el peculado, por lo tanto, ¿el peculado se modifica a lo que aplica hoy la norma? Creo que hay una definición estrecha de funcionario público, según la combinación de esto, para involucrar a diecisiete mil funcionarios de la Administración Central y esto nos genera una apertura de preguntas más generales.

SEÑOR GUERRERO.- Antes que nada, debo decir que el señor Senador Gandini tiene razón en cuanto a que esto abarcaría a poco más de diecisiete mil funcionarios.

Asimismo, el señor Senador pregunta cuál es la situación de todas las personas que cumplen funciones en el Estado que, según esta definición, no son funcionarios públicos. Los que no tienen contrato laboral, como establece la Ley de Presupuesto, se rigen por el derecho público, lo cual no implica que sean funcionarios públicos.

Nosotros estamos ajustando un poco la redacción de la definición de funcionario público, porque una interpretación de la Constitución lleva a que los funcionarios Q) y P) sean considerados funcionarios públicos. Al Senador, como legislador, no le va a regir este estatuto porque es para la Administración Central; sí regiría para los funcionarios Q) y P) que están en la Administración Central. Como usted dijo, una cosa es la definición y otra, el ámbito de aplicación.

Por otra parte, es cierto lo que el Senador dice en cuanto a que los delitos cometidos contra la Administración Pública son cometidos por funcionarios públicos, pero el Código Penal define quiénes son funcionarios públicos a los efectos de la ley penal, y no tiene nada que ver con esto; es más: incluye a los escribanos públicos, definiéndolos como funcionarios públicos. Y la Ley N° 17.060, la última, la ley anticorrupción, también incluye a los miembros de las personas públicas no estatales. Esto es solamente a los efectos de cometer delitos. Entonces, no se deroga el peculado ni nada. Inclusive, me parece que a los efectos de la ley penal se define como funcionario público a todo aquel que cumple tareas en el Estado, aun de forma honoraria. Es decir que en el ámbito penal hay un mecanismo amplificador que permite, por ejemplo, si hay una estafa contra el Estado por parte de uno de esos funcionarios, que se lo considere fraude, pero eso lo divide de esto otro.

SEÑOR GANDINI.- Agradezco la aclaración sobre el tema penal, pero me queda vigente la pregunta original. ¿Qué son aquellos que no son funcionarios públicos y tienen una relación de dependencia con el Estado? Me refiero a los contratados, los que están en provisoriato, etcétera. ¿Son privados? ¿En qué categoría están? Porque se rigen por el derecho público; tienen una relación de dependencia con el Estado. ¿Cómo quedarían ubicados en esas dos grandes divisiones que hay entre funcionarios públicos y empleados privados?

SEÑOR GUERRERO.- A efectos de este nuevo estatuto, las personas que tienen esos tipos de contratos no son funcionarios públicos, pero sí se rigen por el derecho público. En realidad, hoy hay una cantidad, como los becarios y los pasantes, que no son considerados funcionarios públicos, pero se rigen por el derecho público. En definitiva, si hay algún litigio de estas personas contra la Administración, se van a regir por el fuero del derecho público. Después habrá una discusión a nivel de los Jueces laborales sobre la competencia para dirimir, pero esa es una consideración totalmente aparte. Se rigen por el derecho público, pero no los consideramos funcionarios públicos.

SEÑOR PRESIDENTE.- Seguramente, tendremos otras instancias de encuentro antes de la aprobación de estos proyectos -prácticamente, no hemos ingresado en el análisis del segundo-, pero las inquietudes de la Comisión de conocer al respecto directamente de parte del proponente, que es el Poder Ejecutivo, han sido satisfechas.

Muchas gracias por su presencia.

Recordamos a los miembros de la Comisión que está confirmada la presencia del PIT- CNT y de COFE para el jueves, a las 14 horas.

Asimismo, el martes próximo a la hora 10, está confirmada la asistencia del doctor Cajarville. El doctor Delpiazzo no podrá concurrir en esa instancia.

Se levanta la reunión.